



Le logement social en Chine : les gagnants et les perdants d'un système de plus en plus diversifié.

Carine Henriot

► To cite this version:

Carine Henriot. Le logement social en Chine : les gagnants et les perdants d'un système de plus en plus diversifié.. *China Analysis*, 2013, 42, p.13-17. hal-01066435

HAL Id: hal-01066435

<https://hal.science/hal-01066435>

Submitted on 20 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

n°42 - Avril 2013

Avant-propos

DOSSIER :

L'URBANISATION EN CHINE

- | | |
|---|----|
| 1. Introduction : Une urbanisation à plusieurs vitesses
(Camille Boulenois) | 5 |
| 2. L'intégration des immigrés de l'intérieur
(Marie-Hélène Schwoob) | 8 |
| 3. Logement social : les gagnants et les perdants d'un système de plus en plus diversifié (Carine Henriot) | 13 |
| 4. On ne pourra pas sortir de « l'airpocalypse » urbaine par des mesures administratives (Giulia C. Romano) | 17 |
| 5. Regarder l'urbanisation en face (Renaud Cruells) | 22 |

REPÈRES

- | | |
|---|----|
| 6. Vers l'abolition des camps de rééducation par le travail
(Hugo Winckler) | 26 |
| 7. ...Et vers la fin de la politique de l'enfant unique
(Annabelle Prats) | 31 |
| 8. Réduction des inégalités : prendre au sommet pour distribuer tout en bas (Agatha Kratz) | 35 |
| 9. Le système de change chinois confronté à la réalité de la compétitivité
(Jean-François Di Meglio) | 40 |
| 10. Les réactions chinoises au 3 ^{ème} essai nucléaire nord-coréen
(Antoine Bondaz) | 44 |





3. Logement social : les gagnants et les perdants d'un système de plus en plus diversifié

CARINE HENRIOT

SOURCES :

- Chen Bingcai²⁵, « Apprendre de l'expérience de la construction de logements sociaux à Singapour », *Caijing*, 9 décembre 2012.
- Lu Ming²⁶, « Le retour des grandes villes », *Caijing*, 23 septembre 2012.
- Xie Guozhong²⁷, « Réformer en commençant par le rôle du gouvernement », *Xin shiji*, 13 août 2012.
- Li Shen, Zhang Yanling et Yu Ning²⁸, « Qui a bénéficié du logement social garanti ? », *Xin shiji*, 27 août 2012.
- Sun Weichen²⁹, « Le logement social en

²⁵ Chen Bingcai est directeur du Conseil stratégique du ministère de l'école publique d'administration.

²⁶ Lu Ming est professeur à l'université de Fudan et à l'université du Zhejiang.

²⁷ Xie Guozhong est économiste et siège au conseil d'administration de la société de conseil 玫瑰石顾问公司 (Rosetta Stone Capital Ltd).

²⁸ Li Shen, Zhang Yanling et Yu Ning sont journalistes au magazine *Xin shiji*.

²⁹ Sun Weichen est journaliste à *Zhongguo jingji zhoukan*.

trois questions : qu'est-ce que le logement social garanti ? Comment le construit-on ? Qui vient y vivre ? », *Zhongguo jingji zhoukan*, 6 avril 2011.

- Wang Qingfeng³⁰, « Les difficultés rencontrées par les coopératives d'habitation », *Xin shiji*, 6 août 2012.

- Zhang Yanling³¹, « Conseils quant au logement social garanti », *Xin shiji*, 13 août 2012.

Depuis la réforme du système d'attribution du logement, la disparition du « logement de bien-être » (福利分房, *fuli fenfang*) et la réouverture progressive du marché de l'immobilier, le logement est devenu un « bien marchand » (商品房, *shangpin fang*), objet d'investissement et de spéculation. Face à la hausse des prix de l'immobilier résidentiel, l'accès des ménages chinois au logement est de plus en plus inégal. À Pékin, entre 2009 et 2012, le loyer mensuel a en moyenne augmenté de 10 %. Pour pallier la précarisation des populations les plus vulnérables et agir contre un mécontentement social croissant, le gouvernement central a lancé en 2011 le programme de « logements garantis » (保障性住房, *baozhang xing zhufang*), lequel planifie la construction de 36 millions de logements sociaux locatifs et en accession à la propriété, dans le cadre du XII^{ème} Plan quinquennal. Cet article revient sur les grands principes du logement social garanti et les résultats de ce dispositif.

Urbanisation, développement urbain et promotion immobilière

L'urbanisation récente et accélérée de la Chine est à mettre en relation avec la politique de « développement urbain » (城镇发展, *chengzhen fazhan*), mise en

³⁰ Wang Qingfeng est journaliste stagiaire au magazine *Xin shiji*.

³¹ Zhang Yanling est journaliste au magazine *Xin shiji*.

place depuis le milieu des années 1990, et qui s'appuie sur une coalition de croissance entre gouvernements locaux et promoteurs immobiliers. Comme le souligne l'économiste Xie Guozhong, le tournant des années 2000 correspond à l'âge d'or du développement urbain fondé sur la vente de terrains aux promoteurs et le dégagement d'une rente foncière, laquelle représente la principale ressource financière pour les gouvernements d'arrondissement.

À la fin des années 2000, de véritables mesures sont prises pour encadrer le développement immobilier et permettre aux populations en situation de précarité de bénéficier du programme de logements sociaux garantis. Selon Xie Guozhong et Sun Weichen le logement social est devenu la « main visible » (有形之手, *youxing zhi shou*) de l'État, qui intervient sur le marché de l'immobilier. Cette intervention du public et ses modalités d'exercice font aujourd'hui débat. Alors que Xie Guozhong se prononce pour un État modeste, désengagé du système d'attribution du logement, Sun Weichen réaffirme la nécessité, pour l'état, d'intervenir dans la planification urbaine et le développement immobilier. Pour Lu Ming, professeur à l'université de Fudan et à l'université du Zhejiang, le logement social constitue même une nécessité pour le fonctionnement des grandes villes qui rassemblent à la fois des emplois hautement qualifiés et des emplois non qualifiés. Dès lors, il n'est pas légitime de reléguer hors des villes les populations les moins qualifiées, lesquelles sont également les plus vulnérables face à la précarité du logement. Il convient au contraire de favoriser un accès équitable aux services publics élémentaires, et notamment au logement social.

Le logement social garanti

La nouvelle politique de logement social

garanti prévoit la construction de 36 millions de logements durant la période 2011-2015, dont 10 millions dès 2011, ce qui est bien supérieur aux objectifs atteints par le XI^{ème} Plan quinquennal, à l'occasion duquel 16,3 millions de logements sociaux ont été construits.

Alors que le système d'attribution du logement a été abandonné en 1998 au profit du « marché de l'immobilier » (房地产市, *fangdichan shi*), le logement social garanti permet, selon le gouvernement central, de lutter contre les disparités sociales. Le dispositif planifie un système d'aide au logement décliné à plusieurs niveaux et comprend quatre types de logements sociaux, deux d'accession à la propriété et deux à la location : d'une part les « logements à prix abordable » (经济适用房, *jingji shiyong fang*)³² et les « logements à prix limité » (限价房, *xianjiafang*), d'autre part « les logements locatifs à faible coût » (廉租房, *lianrufang*) et les « logements locatifs publics » (公租房, *gongzufang*). Les populations solvables sont encouragées à acheter un logement à prix abordable ou, si elles n'en ont pas les moyens, un logement à prix limité. Les populations non solvables bénéficient d'un logement locatif à faible coût, ou d'un logement locatif public lorsque leur entreprise a conclu un accord avec le gouvernement local sur le logement social garanti – et participé financièrement à sa construction.

Les limites du logement garanti

L'accès à chaque type de logement social

³² Par synecdoque, le logement à prix abordable (经济适用房, *jingji shiyong fang*), qui correspond au premier programme de logements sociaux lancé sur le marché immobilier en 1998, est souvent cité pour désigner le nouveau programme de logements sociaux, le logement garanti (保障性住房 *baozhang xing zhufang*), lancé en 2011. Dans le nouveau programme de logements sociaux garantis, le logement à prix abordable ne constitue qu'une partie du dispositif.

est limité par des plafonds bancaires portant sur les revenus du foyer et son épargne. Zhang Yanling, journaliste au magazine *Xin shiji*, souligne que les critères retenus sont tellement restrictifs que la majorité des demandeurs de logement social sont non éligibles ou, lorsqu'ils le sont, n'ont pas les moyens *in fine* de se porter acquéreur ou locataire. La « classe sandwich » (夹心层, *jiaxin ceng*) désigne ainsi la population qui n'a pas les moyens de se loger dans le parc résidentiel soumis au marché, mais ne peut prétendre à un logement social garanti. Zhang Yanling dénonce notamment le coût trop élevé des logements sociaux en accession à la propriété. À Xiamen, la majorité des logements sociaux livrés au printemps 2012 n'étaient pas attribués. Par ailleurs, ces critères favorisent l'accès des résidents détenteurs d'un *hukou* local aux logements sociaux garantis, au détriment des résidents temporaires et des migrants. Seul le logement locatif public est orienté vers les populations allochtones. Il est attribué aux familles d'actifs qui participent au développement du tissu économique local et à l'innovation technologique. Cette politique nationale vise à attirer les « talents » (人才, *rencai*), dans un contexte de compétition territoriale accrue. Les logements sociaux garantis ne sont donc pas orientés vers les populations les plus défavorisés, mais vers les résidents locaux, les cadres et techniciens aux profils recherchés.

Les deux autres principales difficultés de ce programme résident dans leur financement et la disponibilité foncière. Selon Sun Weichen, journaliste à *Zhongguo jingji zhoukan*, la construction de 36 millions de logements

« L'étroitesse des critères d'éligibilité au logement social garanti et la recherche d'une rente foncière par les gouvernements locaux incitent ces acteurs à développer des phénomènes de résistance ou d'ajustement. »

sociaux coûterait 5 000 milliards de yuans. Selon Zheng Siqi, professeur à l'université de Tsinghua, cet investissement ne repose pas sur le gouvernement central, mais presque exclusivement sur les gouvernements locaux, notamment les gouvernements d'arrondissement, lesquels financent le développement urbain et la construction de logements sociaux principalement *via* le transfert des droits d'usage du foncier, et secondairement *via* les fonds de logements sociaux et les prêts bancaires. Les grands groupes immobiliers sont également mobilisés pour participer à cet effort financier, parmi lesquels les promoteurs Jingdi, Baoli ou Lücheng. Van Ke, promoteur s'étant engagé dès le milieu des années 2000 à construire des logements de petite dimension, accessibles au plus grand nombre, a assuré la mise en chantier de 2 millions de logements sociaux garantis sur les 10 millions planifiés en 2011. La construction des logements sociaux chinois repose donc sur un partenariat public-privé et une coalition de croissance entre pouvoirs publics, grandes « sociétés d'investissement » (开发商, *kaifashang*) et « sociétés de construction immobilières » (建设商, *jianshefang*) chinoises. Néanmoins, Sun Weichen note que la cession à moindre coût des parcelles foncières destinées à accueillir les logements sociaux représente une perte de revenu net de l'ordre de 250 milliards de yuans pour le gouvernement local, et entraîne une baisse de 4 à 6 % de ses recettes fiscales. Ainsi, les gouvernements locaux se montrent-ils peu enclins à construire des logements sociaux garantis, et font figurer dans les décomptes des logements sociaux les logements destinés

à accueillir les populations déplacées (动迁安置房, *dongqian anzhi fang*) dans le cadre d'opérations de renouvellement et de développement urbains. La cession du foncier sans compensation financière est d'autant plus problématique pour les gouvernements municipaux et d'arrondissement des régions littorales, où, comme le souligne Zhang Yanling, la concurrence sur le marché du foncier est particulièrement forte, compte tenu de la faible disponibilité des terrains constructibles, lesquels sont calculés par ratio et par division administrative.

L'étroitesse des critères d'éligibilité au logement social garanti et la recherche d'une rente foncière par les gouvernements locaux incitent ces acteurs à développer des phénomènes de résistance ou d'ajustement.

Ajuster le logement social et garantir son logement : les formes de résistance

À Shanghai, une variante du logement à prix abordable s'est développée : la propriété mixte. Dans ce montage, l'État, en la présence du gouvernement d'arrondissement, détient avec un particulier un pourcentage de l'acte de propriété. Suivant le pourcentage d'actions détenues par l'État, une décote de 30 à 40 % est appliquée, ce qui permet aux populations qui n'auraient pas eu les moyens d'investir de se porter acquéreur d'un « logement social à prix abordable et à propriété mixte » (共有产权保障性住房-经济适用房, *gongyou chanquan baozhang xing zhufang - jingji shiyong fang*). Ces logements ne peuvent être loués ou sous-loués. Leurs propriétaires doivent attendre un délai de carence de cinq ans avant de les mettre en vente. Lors de cette vente, les particuliers seront tenus de reverser au gouvernement local un pourcentage du prix de vente tel qu'indiqué dans le contrat de propriété mixte. Les logements à prix abordable et à propriété mixte participent ainsi d'un mécanisme de lutte contre la

spéculation et assurent à moyen terme une rentrée d'argent pour le gouvernement d'arrondissement. Cette formule peut être interprétée comme une forme de résistance élaborée par les gouvernements locaux pour capter le fruit des reventes et garantir ainsi des fonds pour les constructions futures.

Par ailleurs, Wang Qingfeng, journaliste à *Xin shiji*, présente l'émergence de « coopératives d'habitation participatives » (合作建房, *hezuo jian fang*), qui correspondent à une forme de résistance élaborée par la société civile pour contourner la hausse de l'immobilier et les critères d'éligibilité trop restrictifs du logement social garanti. L'initiative des coopératives d'habitation revient à des Wenzhounais, connus pour leur sens des affaires, notamment dans l'immobilier. Partis vivre à Pékin, Shanghai ou Hangzhou, ceux-ci choisissent de se regrouper pour porter ensemble leur projet de développement résidentiel et faire construire leur logement, tout en économisant le bénéfice qui aurait été réalisé par les promoteurs immobiliers. Pour exemple, le projet de coopérative d'habitation de Tongzhou à Pékin est revenu à 8 900 yuans le m² à leurs propriétaires, soit sept fois moins qu'une opération de promotion classique. En réponse, les promoteurs immobiliers déclarent que 15 à 20 % du montant versé par les acheteurs sert à rembourser le prêt contracté par la société immobilière pour engager la construction du projet. Certains projets de coopératives d'habitation se heurtent également à des coalitions de promoteurs qui s'associent pour faire monter les prix lors des ventes aux enchères de terrains. En outre, les municipalités et gouvernements d'arrondissement ignorent comment se positionner face à ces formes d'organisation de la société civile, alors même qu'ils sont censés favoriser le logement social garanti sur leur territoire.

Pour lutter contre la forte hausse des prix de l'immobilier, l'État a progressivement mis en place une politique de logement social garanti, privilégiant l'accession à la propriété dans un premier temps, puis l'accession au secteur locatif. Néanmoins, le dispositif se heurte à l'inadéquation entre l'offre sociale résidentielle et les besoins des populations migrantes, à la question du financement de ces opérations, au dégagement de revenus « gris » via la captation d'une rente foncière par les gouvernements d'arrondissement, ainsi qu'à la faible disponibilité de réserves foncières dans les zones littorales comme le delta du Yangzi. En outre, le système ne prévoit pas de « mécanisme de sortie » (退出机制, *tuichu jizhi*) du parc social, ce qui ne permet pas de redistribuer les logements garantis. Enfin, le vieillissement de la population et l'inévitable décroissance démographique risquent d'entraîner une baisse permanente de la demande en immobilier résidentiel, l'augmentation du taux de « logements vacants » (空置房, *kongzhifang*) et l'« éclatement de la bulle immobilière » (房地产泡沫破裂, *fangdichan paomo polie*).



4. On ne pourra pas sortir de « l'airpocalypse » urbaine par des mesures administratives

GIULIA C. ROMANO

SOURCES :

- Yi Peng³³, « L'influence du brouillard sur l'urbanisation », *Caixin*, 19 février 2013.
- He Chunlu³⁴, « “ L'air empoisonné ” souligne les difficultés de la gestion *low-carbon* à la chinoise », *Zhongguo kexue bao*, 16 janvier 2013.

Urbanisation et pollution

Récemment, le mot « brouillard » est devenu l'un des plus populaires en Chine. Ce terme fait automatiquement penser aux niveaux de pollution exceptionnels enregistrés à Pékin : 886³⁵ au plus haut du phénomène (au moment de l'écriture des articles cités) selon

³³ Chercheur au centre de recherche sur les ressources humaines de l'université de Pékin et éditorialiste dans de nombreux journaux économiques, tels que la version chinoise du *Financial Times*, le *Zhongguo jingying bao*, le *Jingji guancha bao*, etc.

³⁴ Journaliste au *Zhongguo kexue bao*.

³⁵ Niveau de concentration moyen horaire de PM 2.5 dans l'atmosphère.

Bulletin électronique bimestriel d'**Asia Centre** sur la Chine, **China Analysis** commente l'actualité du monde chinois à partir de la presse écrite en mandarin. Seule publication en Europe à s'appuyer exclusivement sur des sources de langue chinoise, le bulletin présente des analyses originales exposant les points de vue de la République populaire de Chine, de Hong Kong et de Taïwan sur la politique intérieure et l'économie chinoises, les questions stratégiques en Asie, la vie politique taïwanaise et les affaires internationales.

Directeur de la publication : François Godement

RÉDACTION :

Rédactrice en chef : Agatha Kratz

Auteurs : Antoine Bondaz, Camille Boullenois, Renaud Cruells, Jean-François Di Meglio, Carine Henriot, Agatha Kratz, Annabelle Prats, Giulia C. Romano, Marie-Hélène Schwoob, Hugo Winckler.

FABRICATION et DÉVELOPPEMENT :

Directrice exécutive : Florence Biot

Diffusion, Secrétaire de rédaction : Rozenn Jouannigot

Secrétaire de rédaction (relecture) : Olivier Bosc

Impression : ESAT de l'Élan

Remerciements : Centre d'études français sur la Chine contemporaine (CEFC), European Council on Foreign Relations (ECFR)

COMMANDES ET ABONNEMENTS :

Version brochée :

abonnement 6 n°/an (TTC) : 90 €

commande par n° (TTC) : 20 € (jusqu'au n°23)

Version électronique sur notre site (archives depuis 2005) :

www.centreasia.eu/publications/china/analysis

© Asia Centre

71 boulevard Raspail

75006 Paris, France

www.centreasia.eu

chinaanalysis@centreasia.eu

ISSN : 2101 - 0048